

A JÁRÁSI RENDSZER KIALAKULÁSA ÉS NEMZETKÖZI VONATKOZÁSAI

Dr. Kisfali Bálint

PhD hallgató, PTE-AJK Közigazgatási Jogi Tanszék

A szerző kutatási területe: Önkormányzatiság, közigazgatási eljárások.

A szerző elérhetősége: kisfali.balint@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.47272/KIKPhD.2020.1.3>

ÖSSZEFOGLALÓ

A témakör mindenekelőtt azért tekinthető egyszerre aktuálisnak és érdekesnek, mert mindvégig ott lebeg az a „kettősség” a járási rendszerrel összefüggésben, hogy egyrészt ez egy új, napjainkban aktualitással rendelkező – s így alapos vizsgálatot igénylő – közigazgatási egység, másrészt pedig a történelemben visszavezethető előzményei is vannak e területi egységnek, és ettől talán még stabilabb a jelenkori megléte. Úgy gondolom, hogy ha egy adott rendszer már működőképesnek bizonyult az elődeink számára, ők hosszú évszázadok alatt azt kialakították, tapasztalataik alapján formálták az idők során, és végeredményben egy hatékonyan kanalizált struktúrát tudtak így létrehozni, akkor az a jelenkorban is relevanciával bír.

KULCSSZAVAK

Területi jelleg, ügyfél közelség, gyors és hatékony ügyintézés.

32

I. Bevezetés

A történelmi vizsgálódás során természetesen meg kell említeni, hogy a más és más gazdasági, társadalmi, kulturális, politikai, és jogi viszonyok uralkodtak, ezért teljes egészében nem biztos, hogy akceptálható a középkor járási felépítése a mai közigazgatás rendszerébe, tehát szükséges azt átformálni a mai viszonyok, körülmények alapul vételével. Így például az ún. szocialista korszakban a közigazgatásban megjelenő alá-fölrendeltségi viszony, a szolgáltató jelleg és az ügyfél-centrikusság hiánya, a számon kérő, felelősségre vonó, kioktató hangnem manapság már elképzelhetetlen lenne. Ezzel ellentétben, új koncepciót figyelhetünk meg a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban, amelynek központjában az ügyfél-centrikusság, a költségtakarékos és egyben hatékony közigazgatás áll. Mindent összevetve elmondható, hogy az alapkoncepció mindig is egy olyan közigazgatási területi egység létrehozása volt, amely a településnél nagyobb, de a megyénél kisebb területet foglal magába, államigazgatásban elfoglalt helyét tekintve pedig a helyi és a területi szint között helyezkedik el.

A történelmi előzmények megvizsgálása mellett, a nemzetközi kitekintés szemszögéből történő áttekintés is fontos része a feltárásnak. Kiemelkedő jelentőségű lehet egy viszonylag új jogintézmény esetében a múlt vívmányainak figyelembe vétele, szükséges azonban az adott korszakban más államokban érvényesülő megoldások érintése a járások kialakításánál. Sok aspektusból vizsgálhatjuk a környező országok területi egységeinek felépítését, de itt is – mint a

történelmi áttekintés során – fontos szem előtt tartani azt is, hogy egyes államok eltérő tendenciákat mutatnak. Kutatásom során az egyes államokban fellelt különböző *terminus technicussal* illetett, de lényegében a járásnak megfelelő területi egységeket igyekeztem a teljesség elvének szem előtt tartásával zárt rendszerben összefoglalni, így végül öt csoportot alkottam, amelyeket a nemzetközi kitekintés fejezetben részletezek.

II. A járás, mint területi egység kialakulásának története

1. Szolgabírói hivatalok (XIII-XV.sz.)

A korábbi királyi vármegyék helyébe a 13. században a nemesi megyék léptek, amelyekkel szorosan összefonódtak a szolgabírói hivatalok (*index nobilium/iudlium*),¹ és a szolgabírói járások. Ugyanis a szolgabíró a nemesi vármegye egyik legfőbb tisztségviselője, aki az alispánt segítette a bíraskodásban,² és illetékességi területe a szolgabírói járás. Tisztségére a megyei nemesek választották. A járásokat az első biztos forráshelyek, az 1427. évi kamara haszna összeírások *reambulationak* nevezik, amely a korban a települések, uradalmak határjárásához (*reambulatio metarum*) csatlakozó fogalom volt.

2. Szolgabírói szék (XVI-XVII.sz.)

1526 után megszilárdult a járások beosztása és kialakultak a szolgabírói ítélőszékek. A járások kialakulásához köze lehet a korabeli adórendszernek, illetve annak, hogy az adószedők mellé szolgabírokat rendeltek. Ebből lehet következtetni arra, hogy a középkori járások a pénzügyigazgatás legalsó, adminisztrációs fokát jelentették. A 16-17. században azonban jelentősen megnőtt a közigazgatási szerepük.³ A 16. sz. végén jelent meg a szolgabíró önálló bíraskodásának intézménye az albíróságként is emlegetett szolgabírói szék (*forum iudicis nobilium, forum iudlium, forum pedaneum*). A megyéket a járások nem azonos területű egységekre osztották, azok határai a domborzatot és vízrajzot követték, de olykor még a nemesség létszáma is meghatározó erővel bírt a járások kialakításánál.⁴ A 16. századi királyi adóösszeírásokban a *processus* elnevezés tűnik fel, ami a század első harmadában már ki is szorította a korábbi elnevezéseket.⁵

¹ A nemesi vármegye önkormányzatának vezetője. Neve eleinte iudex servientium, 'a szolgák bírāja', innen a magyar elnevezés, később iudex nobilium, 'nemesek bírāja'.

² A szolgabíró kifejezés feltételezhetően abból a tényből származik, hogy az alispán szolgálatában, annak segítségét látta el a bíraskodásban.

³ Egyes járások feladatkörébe került a közutakra, vízi utakra, malmokra történő felvigyázás, valamint a csatornarendszer felügyelete, de az oszmán háborúk miatt még katonai jellegű feladatokat is el kellett látniuk.

⁴ Ezekhez képest a mai járások kialakításánál meghatározóbb szempont - a településszerkezeti különbségek figyelembevételével - az ország hátrányos helyzetű településeinek felzárkóztatása.

⁵ Első megjelenései: 1444: Zemplén, 1488 Veszprém.

3. Szolgabírói járások (XVIII- XIX. sz.)

„A 18. században nagy kiterjedésű szolgabírói járások (*processus*) kisebb egységekre, kerületekre (*districtus, circulus*) tagozódtak, amelyek élén az alszolgabírák jelentek meg.”⁶ A nemesi vármegyék megyei testületi szerve a közgyűlés volt, ahol megválasztották a *nobile officium*⁷ elve alapján a tisztviselőket. A járás székhelye általában a szolgabíró személyétől függött, így amikor az megváltozott, akkor gyakran a székhely is módosult.⁸ Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás teendőit laikus földesurak végezték, viszont szakértők közreműködtek ebben a tevékenységben. A közgyűlés a szolgabíró mellé egy jogban jártas esküdtet volt köteles választani, aki nélkül fontosabb ügyekben a szolgabíró nem dönthetett egyedül. Az 1850-es években kialakított Bach-féle közigazgatási átalakítás kerületi igazgatást hozott létre. Ebben a rendszerben a megyék élén megyefőnökök álltak, amelyek joghatósága alá vonták a járásokat.⁹ A szolgabíró hatáskörébe tartozott: belügyi és igazságügyi közigazgatás teendőinek ellátása, községi közigazgatás irányítása, járási adóhivatalok működésének ellenőrzése.

4. Járások a modern polgári államszervezetben (1867-1914)

Az 1867.évi kiegyezés részben rendezte Ausztria és Magyarország közjogi viszonyát, részben pedig megteremtette a történelmi Magyarország belső területi konszolidációjának lehetőségét.¹⁰ A modern magyar polgári államszervezet létrehozásának első lépése egy önálló és független bírói hatalmi ág kialakítása volt, amely a következő formában valósult meg:

1869. évi IV. törvények a bírói hatalom gyakorlásáról:

1. § „Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítették. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”

Ezzel létrejött a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása. A modern magyar jog megszüntette a szolgabíró sokoldalúságát: a helytartótanácsokat szakminisztériumok váltották föl, a szolgabírokat állandó járási székhelyhez rögzítették és a hivatal eddigi számos közigazgatási hatóságként betöltött feladataikat elvették.¹¹

A területi igazgatási rendszer több fokozatra tagozódott: megye-járásközség. „A vármegyének a járás alárendelt tagozata, amelynek impériuma van, de önkormányzata, önálló jogi személyisége nincs.” „A járás tehát a vármegyének dekoncentrált szerve. A járás akkora, mint a hozzá beosztott nagy- és kisközségek

⁶ Dominkovits Péter, Horváth Gergely Krisztián: *A szolgabíráktól a járási hivatalokig – a járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig*. In: Csíste András – Oláh Miklós (Szerk.): „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...” Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. (Kézirat). Budapest, HÉTFA Elemző Központ., 2011. 16-74 o.

⁷ Nemesi köteletség, fizetés nélküli tisztség.

⁸ A székhelynek az infrastruktúra tekintetében legtöbbször nemesi kúria adott otthont.

⁹ 43 megyében 244 járás.

¹⁰ Hajdú Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2005 84-90.o.

¹¹ Pl.: bírósági feladatok, adóhivatali funkciók.

területe együttvéve.”¹² Ennek következtében a megyék közötti különbségek fokozódtak és a magyar közigazgatás területi rendjét, települési és népességi struktúráját tekintve aránytalan keretek között működött.

5. Járás a két világháború között (1919-1944)

„Az első világháborút megelőzően a történelmi Magyarországon 509 járás volt, megyénként átlagosan 6-7.”¹³ 1919-ben a Tanácsköztársaság az alkotmányos rend megteremtése érdekében a magyar közigazgatás történetében első alkalommal a járást önkormányzati szintre emelte, de ez inkább csak a formalításban jelent meg. A járási tanácsot a falusi és városi tanácsok közvetett választással hozták létre. Az 1929. évi 30. tc. vezette be a megyei jogú város fogalmát. „A megyei város tehát egyetlen községből álló járás, amely közvetlenül a vármegyének van alárendelve és nem tartozik járási kötelékbe.”¹⁴

Az 1930-as évekre továbbra is fennmaradt két probléma. Az egyik az volt, hogy a 10-20 ezer körüli, kis lélekszámú járásokat meghagyták, amely szétaprózódott, aránytalan területi szerkezetet eredményezett. A másik probléma a közlekedési adottságok figyelmen kívül hagyása, aminek következtében egyes járásszékhelyeket csak nagy kerülővel lehetett megközelíteni, így meglehetősen lelassult az ügyintézés menete.¹⁵

6. 1944-1948

„1944 decemberében, az ország területén folyó háború időszakában megalakult az Ideiglenes Nemzeti Kormány. A 14/1945. M. E. rendelet a közigazgatás önkormányzati alapokon, a korábbi területi és szervezeti struktúrájának megfelelő helyreállításáról intézkedett. A 1030/1945. M.E. rendelet a főszolgabírói hatáskört a járási főjegyzőre ruházta.”¹⁶ Ebben az időszakban pártonként eltérő közigazgatási reformkoncepciók alakultak ki. A Kisgazdapárt ragaszkodott a járások és vármegyék megtartásához, valamint a járások önkormányzati joggal való felruházásához, illetve a párt elképzelése szerint hozzá és a főbíróhoz rendelte volna a közrendészeti, a közegészségügyi, az anyakönyvi, vallás- és közoktatásügyi, továbbá katonai feladatköröket. Ezzel ellentétben a parasztpárt a régi vármegyei rendszer felszámolását tekintett célnak, és helyette a funkcionalitást szem előtt tartva egy olyan városmegyei struktúrát tervezett, amelynek fő feladata a vonzáskörzet ellátása.

¹² Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 122.o., 274.o.

¹³ „Átlagos területük 650 km² volt, népességük pedig 40 000 lélek körül alakult. Trianont követően a járások száma 155-re csökkent. Az új határok mentén kettészakadt 27 vármegye és 60 járás.”

Ld. <http://www.jaras.info.hu/jaras/jaras-tortenete> (2020.06.02.)

¹⁴ Magyar Zoltán: i.m. 275 o.

¹⁵ A visszacsatolásokat követően 1942-re 41 vármegyében 264 járás működött (megyénként átlagosan 6 járás).

¹⁶ <http://www.jaras.info.hu/jaras/jaras-tortenete> (2014.09.25)

A Magyar Dolgozók Pártja az államgépezet teljes demokratizálását és a közigazgatás népi jellegűvé tételét hirdette. Az 1947 februárjában aláírt párizsi békeszerződésnek eredményeképpen a közigazgatási reformelképzelések visszakérültek a trianoni határok közé.

7. Járások a Tanácsrendszerben (1949-1983)

Először érdemes megvizsgálni a tanácsrendszer igazgatásának jellegzetességeit. Ebben a rendszerben az alá-fölérendeltségi viszony volt a jellemző, amely szemléletben a hatóság mindenekfölött áll. Nem jelent meg a szolgáltató jelleg az ügyintézésben és nem kimondottan az ügyfélcentrikusságról volt ismert, sőt, egyfajta számonkérő, felelősségre vonó, kioktató hangnem a jellemzőbb. A közérthetőség alapelveit figyelmen kívül hagyva, gyakran a laikus számára érthetetlen, bonyolult szövegezésű határozatok születtek. „A tanácsok, mint államhatalmi, népképviselői és államigazgatási szervek, teljes körűen átfogták a helyi közigazgatást.” Az állam által fenntartott és működtetett tanácsrendszerrel elmondható, hogy egy jól kiépített, hatékony szakmai irányítással ellátott, komplex feladatokat ellátó és emellett szakigazgatási szervezeti rendszerrel is működő közigazgatási struktúra.¹⁷

Az 1949. augusztus 20-án kihirdetett alkotmány rögzítette a következő évben bevezetett tanácsrendszer kereteit. Az alkotmány rendelkezett az államhatalom területi szerveiről: 30.§ (1) „Az államhatalom helyi szervei a megyei tanács, a járási tanács, a városi tanács, a községi tanács, a városi kerületi tanács.”

Az 1949-1950-es közigazgatási reform következtében a 25 megyéből 19 lett, amelyekben 140 járás helyezkedett el. Ezeknek a járásoknak a határait és székhelyeit a KSH centrum-vonzáskörzet kutatásai alapján alakították ki.

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (I. Tanács törvény) alapján a járások a kisebb városok irányítását látták el, míg a megyei tanácsok a nagyobb városokét. A Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló 1954. évi II. törvény (II. Tanács törvény) ezekhez képest nagy változásokat hozott a városigazgatás rendszerében: a városok kikerültek a járási tanácsok alárendeltségéből és többségük járási jogú városként a megyei tanácsok irányítása alá került. Ennek következtében a járásoknak csak a községek lettek alárendelve. Az Elnöki Tanács 1956. évi 2. sz. határozata 8 járást szüntetett meg és ezt követően az 1960-as években kialakult egy új tendencia, miszerint gyakorivá vált a közös községi tanácsok kialakítása és a járások összevonása, átszervezése. Többek közt ennek okán a járások száma 1983-ra nagyjából megfelelőződött.

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (III. Tanács törvény) megszüntette a járást, mint tanács szintet és ezzel a formális önkormányzati jellege is megszűnt. Immáron új néven, járási hivatalok irányították a községeket a megyék szolgálatában, élén a megyei tanács által kinevezett elnökkel. Emellett létrejött egy új városkörnyéki igazgatási forma. „A járási hivatal önálló osztályai a következők voltak: 1) igazgatási,

¹⁷ Fekete Géza: *A magyar közigazgatás és az emberek új találkozási pontja: a járási hivatal*. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): *A közigazgatás és az emberek*. Pécs, A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, 2013. 291.o.

2) pénzügyi, terv és munkaügyi, 3) élelmiszergazdasági és kereskedelmi, 4) műszaki, 5) művelődésügyi, 6) egészségügyi, valamint a titkárság.”¹⁸

A járáások megszüntetésének jogi alapját aprócska jogszabályok adják 1983. december 28-i keletkezéssel, amelyek csak 1984. január 1-től léptek hatályba. Az egyik ilyen az 1971. évi I. tv. 75. §-ának 8. bekezdése az 1983-as módosítás után: „Ha feladatot és hatáskört megállapító jogszabály eltérően nem rendelkezik, a járási hivatal és elnöke helyett, a városi (városi jogú nagyközségi) tanács végrehajtó bizottságának megfelelő szakigazgatási szervét kell érteni. A járás mint jogszabályi megjelölés hatályát veszti.” 1984-ben a városkörnyéki reform teljes körű végrehajtása után 139 város-, illetve nagyközségkörnyék jött létre.¹⁹

8. Rendszerváltás után, Magyar program²⁰

A rendszerváltást követően²¹ többször lehetett hallani a járáások újbóli létrehozásáról, viszont szignifikáns előjelét csupán a 2010-es kormányváltást követően lehetett érzékelni. Ekkor jelent meg a Jó Állam Fejlesztési Konceptió, amely három reformcsoportból tevődik össze: Igazságszolgáltatási Reform, Önkormányzati Reform, Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (*Magyar Program*). A program célja egy hatékonyabban működő állam megteremtése²² és a közszolgáltatások ellátásának magas színvonalra emelése. Stabilitását növeli, mintegy „betonlapozatként” az Alaptörvény Szabadság és Felelősség fejezetének XXVI. cikke: Az állam - a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága²³ és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében - törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására. A program kereteiben egy költségtakarékos, ügyfélközpontú és hatékony területi közigazgatási egység megteremtése érdekében kerül célkitűzésként a járáások újbóli kialakítása megfogalmazásra.

A jó állam koncepciónak eszmei hátterét talán egyetlen gondolat summázza legátfogóbban:

¹⁸ Dominkovits Péter, Horváth Gergely Krisztián: i.m. 16-74.o.

¹⁹ Az átszervezés előtt 61 városkörnyék és 83 járás volt.

²⁰ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program.
<http://magyarprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2020.06.02.)

²¹ A rendszerváltást követően a városkörnyéki igazgatás megszüntetésével felértékelődött a kistérségi probléma. Az államszervezet egyéb szinterein (igazságszolgáltatás, földhivatal, stb.) fennmaradtak a járási-városkörnyéki igazgatás egységeinek megfelelő nagyságrendű területi egységek. A kistérségi szinten pedig kialakultak az önkormányzati társulások és a KSH statisztikai kistérségei (1994-től 138 kistérség).

²² Hohmann Balázs: *A hatósági eljárás társadalmi ellenőrzésének lehetőségei*. Pécs, Tudatosan a Környezetünkért Egyesület, 2018. 70 o.

²³ Hohmann Balázs: *The Principles and Fundamental Requirements of the Transparency on the Public Administrative Proceedings*. In: P., Suresh (szerk.): *Proceedings of The IIER International Conference Dubai*. Dubai, International Institute of Engineers and Researchers, 2019. 2-3. o.

„Az emberek számára azt a tudatot és szilárd bizalmat kell megadni, hogy az állam egyrészt erős, másrészt, hogy az állam az övék.”²⁴

III. Nemzetközi kitekintés: eljárások az európai országokban²⁵

Véleményem szerint az államokra is elmondható, akárcsak az emberekre, hogy az „okos állam” a saját hibáiból tanul, a „bölcс állam” pedig a másik ország hibáiból. Ezzel csupán csak azt szeretném érzékeltetni, hogy egy rendszer szakszerű megalapozása érdekében először szükséges példát venni a múlt sikertelenségeiből és sikereiből, valamint a kortársak jelenlegi tapasztalataiból, és ezek függvényében kell alakítani a saját nemzetünk arculatához.²⁶ Egy az egyben átvenni más ország rendszerét nem jó megoldás – a ritka kivételektől eltekintve –, mert nincs rá garancia, hogy ugyan az a struktúra egy teljesen más közegben is működni fog.²⁷

Az Európai Unióban nincs a tagországokra nézve egységesen kötelező, standard területi közigazgatási rendszer, erre jogszabályi rendelkezés nem kötelezi az államokat. Ennek ellenére az EU-nak szoros érdeke fűződik ahhoz, hogy a közösségi döntések végrehajtását és előkészítését végző tagországok közigazgatása milyen, mennyire hatékony. Többek közt ezért is állít fel követelményeket, amelyek két csoportra oszthatók: 1. politikai kritériumnak minősül a demokrácia és a jogállamiság megléte, 2. intézményi kritérium, amely a tagsági követelménnyel összefüggő „közigazgatási képesség” kritériuma. Ezek mellett megjelennek még az EU-ra jellemző fejlődési tendenciák, úgymint a decentralizáció, szubszidiaritás stb.²⁸ A NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) szerkezete ad némi keretet a népességszám alapján kialakított kategóriákkal, de ez inkább a területfejlesztéshez kapcsolható.²⁹

Összességében Európában a települési szint feletti közvetlen területi szintnek többféle típusa létezik:

- a.) települési önkormányzatokból egy vagy több célból létrejövő önkéntes társulás;
- b.) települési önkormányzatokból létrejövő kötelező társulás önálló önkormányzatokkal;

²⁴ Magyary Zoltán: *Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban.* Budapest, Egyetemi Nyomda, 1934

²⁵ A Hétfa Elemző Központ: *Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól.* című tanulmánya alapján (Budapest, Hétfa Elemző Központ, 2011).

²⁶ Az „arculat” alatt a társadalmi, gazdasági, kulturális sajátosságokat értem.

²⁷ Watson elmélete szerint az ember elég lusta ahhoz, hogy a másoknál jól bevált megoldásokat vegye át. Ezzel hozzá párhuzamba a jogi kultúrák fejlődését, miszerint nem saját maguk találták fel az új jogintézményeket, hanem átvették a jó megoldásokat másoktól, illetve róluk is példát vettek mások (export-import). Ezért a jogtranszplantáció/jogátültetés Watson szerint egyetemes jogfejlesztő tényező. (Vö. Alan Watson: *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law.* Georgia, University of Georgia Press. 1-30.o.)

²⁸ Fábrián Adrián: *Közigazgatás-elmélet.* Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 160.o.

²⁹ Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája: NUTS1 3-7 millió fő (ország rész, pl. Közép-Magyarország), NUTS2 800 000-3 000 000 fő (régió, pl. Dél-Dunántúl), NUTS3 150 000- 800 000 fő (megye, pl. Baranya), LAU1 járás, LAU2 település

- c.) településekből létrejövő településközösség egy önkormányzat alatt (a teljes ország ez alapján tökéletes [hézag- és átfedésmentes] felosztásra kerül);
- d.) statisztikai területi egységek;
- e.) terület- és gazdaságfejlesztési egységek;
- f.) nem közigazgatási szervek által ellátott közszolgáltatási tevékenységek területi egységei (ezek szerveződései kötődhetnek a közigazgatási területegységekhez, ugyanakkor különböző racionális indokok alapján saját területi szerveződések is lehet [pl. vízügy – vízgőjtőterületek]);
- g.) az államigazgatás dekoncentrációja révén felálló területi hivatalok és körzeteik;
- h.) első szintű területi önkormányzat (helyi önkormányzatok együttese).

Az egyértelmű fogalomhasználat miatt rögzítjük, hogy a járás fogalmát a települési szint feletti első olyan területi-közigazgatási (államigazgatási és/vagy önkormányzati) szintre használjuk, amely közigazgatásilag már nem lokális (tehát felette van a települési önkormányzatnak, illetve a községnek), de átlagos népességmérete alapján még nem éri el a 150 ezer főt.³⁰ Ez alapján a járásnak két típusa van: államigazgatási járás és önkormányzati járás. Ugyanakkor Európa országai esetében másféle járástípusokat is meg kell különböztetnünk: statisztikai célú azon területtípust értjük, amely csak statisztikai adatokban „él”, azaz határai és adatai vannak, de nincs közigazgatási tartalma; illetve léteznek ún. fejlesztési célú járások, amely az előzőre építve (általában) területfejlesztési egységek.

A következőkben öt féle közigazgatási modellt részletezek: 1.) önkormányzati járások, 2.) államigazgatási járások, 3.) „kisjárasok”, 4.) „nagyjárasok”, 5.) olyan országok közigazgatási struktúrája, ahol nincs az értelmezésünk szerinti járás.

1. Önkormányzati járások

1.1. Lengyelország³¹

Az ország területi közigazgatása háromszintű. Legfelső szintje a vajdaság (16, *województwo*), alatta a járás/járási jogú város (379, *powiaty i miasta na prawach powiatu*), és végül a legalsó szint, a község (2478, *gmina*). Ez a 379 járás két csoportból tevődik össze: 65 járási jogú városból és 314 járásból (*powiat ziemski*). A vidéki járásokhoz tartozik 2413 község, és átlagosan százezer lélekszámú egy járás. Önkormányzattal, és önálló költségvetéssel rendelkező jogi személyek, amelyek rendeltetése olyan feladatok ellátása, amik helyi önkormányzati szinten nem megoldhatók. Függelmi viszony nincs a két szint között, mindketten önállóan gyakorolják a végrehajtói hatalmat. A járások működtetik a mindennapi élethez szükséges intézményeket, a

³⁰ Id. A Hétfa Elemző Központ: U.o.

³¹ Sokolowski, D.: Niektóre uwarunkowania korekty podziału Polski na województwa = Some determinants of amendments to the division of Poland into voivodships. *Przegląd Geograficzny*, 86(4), 567-590. o. <https://doi.org/10.7163/PrzG.2014.4.6>

Próchniak, M.: Analiza zbieżności wzrostu gospodarczego województw w latach 1995-2000. *Gospodarka Narodowa*, 3(1), 27-44. o.

középfokú oktatási intézményeket, kórházakat, rendőrsőket, tűzoltóállomásokat, közegészségügyi intézményeket és adóhivatalokat.

1.2. Portugália³²

Területi beosztását tekintve Portugáliát komplexitás jellemzi. Közigazgatási szintek sokfélesége figyelhető meg, amely sokat változott még a XX. század folyamán is. Az ország 1976 óta 18 kerületből (*distrito*) áll, viszont ezeken kívül az Azori-szigetek és Madeira két külön autonómiával rendelkező térség. A kerületeknél alacsonyabb területi szinten 308 önkormányzati járás (*municípios*) helyezkedik el, mintegy 35 000 fős átlag mérettel a LAU 1 szintet éri el. A területi beosztás legalján a települési szint található (LAU 2), amely ugyan nem számít jelentős közigazgatási tényezőnek, de autonómiával és választott testülettel bír, és eme közigazgatási egységnek köszönhetően nevezhető a fölttte lévő szint önkormányzati járásnak.

1.3. Anglia³³

Négyszintű területi beosztásának legfelső szintjén az 1994-ben kialakított 9 régió helyezkedik el, amelyeket decentralizáció céljából hoztak létre. Ez alatt található 48 „ceremoniális” megye, amelyek a monarchia képviseleti szintjét testesítik meg. A lokális kormányzás színterét pedig – a Nagy-London és a Scilly-szigetek kivételével – a 83 városi és nem városi megye (*metropolitan and non-metropolitan counties*) tölti be, amelyeket legtöbbször kerületekre (*districts*) is fösztják, de más nem városi megye pedig olykor egyben egy kerület is (*unitary authorities*). Ez a kerületi önkormányzatok (járások) látják el a helyi településfejlesztéssel kapcsolatos feladatokat, az építési igazgatási feladatokat, a környezetvédelem megszervezését, és a köztemetők fenntartását.³⁴ A legalsó szintet a települések képviselik.

2. Államigazgatási járáások

Az önkormányzati járáásokhoz képest meglehetősen több példát láthatunk rá Európában.³⁵ Ezek közül csak néhányat tartok érdemesnek kiemelni, amelyeket azon szempontok figyelembevételével választottam ki, hogy magukba foglalják-e a

³² Branco, F. J. D. N.: *Municípios e políticas sociais em Portugal (1977-1989)*. *Intervenção social*. 1995/11-12. 183-208 o.

Tavares, A. F., - Rodrigues, M.: Los instrumentos de participación política y administrativa a nivel local: un análisis empírico de las opciones de los municipios portugueses. *Revista dei CLAD Reforma y Democracia*, 2013/55. 141-172. o.

³³ Bruff, G. – Wood, A.: Sustainable development in English metropolitan district authorities: an investigation using unitary development plans. *Sustainable development*, 3(1), 9-19. o.

<https://doi.org/10.1002/sd.3460030103>

John, P.: *Larger and larger? The endless search for efficiency in the UK*. In: Baldersheim, H. – Rose, Lawrence E. (Szerk.): *Territorial Choice*. London, Palgrave Macmillan, 2010. 101-117. o.

https://doi.org/10.1057/9780230289826_6

³⁴ Fábián Adrián (Szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. 50-51.o.

³⁵ A következő országokban található: Szlovénia, Ukrajna, Észtország, Szlovákia, Csehország, Svájc, Ausztria, Ciprus, Izland.

többi állam járásrendszerének jellegzetességeit is, és így modellképző országoknak tekinthetők az általam jelenleg nem taglalt országok számára is.

2.1. Szlovénia³⁶

Az államigazgatásban a járások legfőképpen belügyi területen látnak el feladatokat (pl. építésség, anyakönyvezés, lakossági és gépjármű regisztráció stb.). Továbbá az elsőfokú állami hatáskörű közigazgatási döntések is itt születnek, amelyek ellen a fellebbezést az illetékes minisztérium bírálja el. Ezeken felül a helyi szint törvényességi felügyeletét is ellátja. A közigazgatási egységek ezeken túlmenően még más, állami hatáskörhöz tartozó feladatköröket is ellátnak (pl. nyilvántartások vezetése).³⁷

2.2. Szlovákia³⁸

A Szlovák Köztársaság területi-közigazgatási rendjéről szóló 1996. évi 221. számú törvény az országot 8 kerületre, és ezen belül 80 járásra osztja.³⁹ Az új beosztás a szlovákiai magyarok számára elnyert volt, a korábbi jelentős lélekszámuk egyes közigazgatási egységekben megtört, azt feldarabolták. Egyesek szakmailag tartották alkalmazhatatlannak a törvény által megszabott határokat, mások pedig némi szándékosságot láttak abban, hogy a határok úgy lettek kijelölve, hogy a magyar lakosság lehetőleg sehol ne haladja meg az összlakosság 30%-át.⁴⁰

³⁶ Trpin, G. (2003). *Local Government Reform in Slovenia. From socialist self-management to local self-government*. In: Baldersheim, H. – Illner, M. – Wollmann, H. (Szerk.): *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 157-180. o. https://doi.org/10.1007/978-3-663-10677-7_6

Kovač, P.: Better local governance by integrative reorganization of state administration and self-government (in Slovenia). *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 7(2), 117-134. o. <https://doi.org/10.2478/nispa-2014-0006>

Brejč, Miha, Vljaj, Stane: *Önkormányzatiság Szlovéniában, különös tekintettel a regionalizációra*. In: Horváth Gy. (Szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unió-ban*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 2000. 98-108.o.

³⁷ „Szlovéniában 2 kohéziós régió (NUTS 2), 12 statisztikai régió (NUTS 3), a területi közigazgatás rendszerében pedig 58 járás (upravne enote, azaz igazgatási egység) (LAU 1) és 210 község (občina) (LAU2) van. A települések száma mintegy 6000.”

Ld. Hétfé Elemző Központ: Nemzetközi kitekintés: Járások Európában – európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból <http://2010-2014.kormany.hu/download/a/ae/60000/1/%C3%A1r%C3%A1s%20nemzetk%C3%B6zi%20kitekint%C3%A9s.doc> (2020.06.02)

³⁸ Faltan, L. - Krivy, V.: *Slovakia: Changes in Public Administration*. In: Kirchner, Emil. P.: *Decentralization and Transition in the Visegrad*. London, Palgrave Macmillan, 1999. 102-131. o. https://doi.org/10.1057/9780230374645_6

Vavrek, R., Adamisin, P., & Kotulic, R. (2017). Multi-criteria evaluation of municipalities in Slovakia: case study in selected districts. *Polish Journal of Management Studies*, 16.

³⁹ Területi beosztása: 4 területi statisztikai régió (oblast)~NUTS 2, 8 kerület (kraj)~NUTS 3, 79 járás (okres)~LAU 1, 3021 település (obec)~LAU 2.

⁴⁰ Fábán Adrián: i.m. 87.o.

Úgy gondolom, ennek feltehetően politikai okai voltak, bizonyára a szlovák vezetőség szerette volna elkerülni az esetleges magyar fölényt a választások esetén. Mivel a prioritást nem a gazdasági-fejlettségi tényezők, nem a történelmi hagyományok, nem a lakosság ellátása élvezte, hanem a választási-nemzetiségi ellentét mögött meghúzódó politikai csoportosulások érdekei, ezért a mai napig is megfigyelhető az a komoly közigazgatási probléma, hogy a járások méreteit nagymértékű differenciáltság jellemzi, valamint a járásközpontok elhelyezésénél is irracionális megoldásokat lehet konstatálni. A Tt. 302/2001. számú a magasabb szintű területi egységek önkormányzatáról (az önkormányzati megyékről) szóló törvényt fogadott el a kormány, amely egyrészt államigazgatási egység, másrészt önkormányzati testülettel is rendelkezik, de emellett a járás megmaradt továbbra is, mint államigazgatási egység.⁴¹

Ezt követően is történt átalakítás a területi közigazgatásban, nagyobb területi hivatalokat (*kerjiszke*), valamint körzeti hivatalokat (*obvod*) hoztak létre, amelyek ellátták az általános belügyi igazgatást, ingatlan-nyilvántartást, katasztrófavédelmet stb. Ennek következtében egyes korábbi járási hivatalok megszűntek, mások pedig átalakultak körzeti hivatallá.

2.3. Ausztria⁴²

Az osztrák közigazgatási rendszer négy szintű: szövetség, 9 tartomány (*Bundesland*), 2357 önkormányzat (*Gemeinden*), és 99 járás, amely szervezetenként a tartományi közigazgatás része.⁴³ A járások 15 városi (*Stadtbezirke*) és 84 vidéki (*Landbezirke*) egységből tevődnek össze. A vidéki járások több településből állnak és a kerületi főkapitényság illetékességi területét adják. Ezek a járási előljáróságok szervezeti értelemben a Landok hatóságai.⁴⁴ A városi járások saját alkotmánnyal rendelkező városokat foglalnak magukba, a választott polgármester és magisztrátusi irányítással.

3. Községek, mint „kisjárasok”

Egyes országokban a járások szerepét a községek töltik be. Ennek több oka lehet: vannak olyan közigazgatási modellek, ahol a községek méretük/lélekszámuk alapján járásoknak feleltethetők meg, máshol pedig a feladatellátásban, funkciójukban nyilvánul meg a hasonlóság.⁴⁵

⁴¹ Hardi Tamás, Mezei István: A racionalizmus és a nacionalizmus küzdelme. Eurorégiók a magyar-szlovák határon. *Comitatus: Önkormányzati szemle* 2003/9. sz. 67-74.o.

⁴² Wolf, J.: *Anfban der DGB-Bezirke in Ostdeutschland, 1990-1995: Eine Literaturstudie Working Paper Forschungsförderung* (No. 112), 2018.

Keller, B.: Ver. di-was kommt nach der Ouvertüre?. *Wirtschaftsdienst*, 81(2), 92-101.

⁴³ Továbbá ezek mellett működik pl.: 140 bírósági kerület, 43 választási körzet stb.

⁴⁴ Szamel Katalin: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 2011. 530. o.

⁴⁵ Ide sorolható: Macedónia, Montenegró, Bulgária, Szerbia, Litvánia, Írország, Lettország, Belgium, Svédország, Hollandia, Görögország, Dánia.

3.1. Bulgária⁴⁶

A 2. világháború után csak rövid ideig voltak járások (*okolija*). Ezt követően a területi közigazgatás kétszintűként folytatta útját, a megyékkel és községekkel. A mi értelemünk szerint járási szintről nem beszélhetünk, mivel ezek a megyék túl nagyok, a községek viszont a közigazgatás alapegységeként szolgálnak, viszont átlagos lélekszámukat tekintve a járások szerepét töltik be.

3.2. Svédország

Az állam területi közigazgatási szempontból két csoportra osztható: megyére (NUTS 3) és községre (LAU 2). Jellemzője az önkormányzatok magas fokú autonómiája és az állampolgárok számára nyújtott magas szintű szolgáltatások, amelyeket nagy részben a helyi és regionális szint nyújtja.⁴⁷ Az Európai Unióban található második legnagyobb LAU 2 szint, mintegy 30 000 fős átlagléllelékszámmal rendelkező községekből áll az ország. A községek átlagmértékük és funkciójuk alapján járásoknak feleltethetők meg.

4. „Nagyjárasok”

4.1. Franciaország⁴⁸

A francia állam területi közigazgatási szempontból összetett, erőteljesen differenciált rendszert alkot. Az ország régiókra (*régions*), megyékre (*départements*), kerületekre (*arrondissements*), kantonokra (*cantons*), és községekre (*communes*). Ezeken kívül még vannak települési társulások, és 2014-től minden településnek kötelező tartoznia egyhez. A járási szintet felülről a kerületek, alulról pedig a kantonok közelítik meg. Ez a két szint államigazgatási feladatokat lát el. A francia elnök által kinevezett hivatalnokok útján működtetett kerületek (nem jogi személyek) adminisztrációja alprefektusok (*sous-préfet*) alá van rendelve, akik segítik a megyei prefektust. A megyei választások területi kereteit viszont a kantonok biztosítják, méghozzá oly módon, hogy minden kantonban megválasztanak egy személyt a megyei tanácsba.

A konzekvenciákat levonva arra a megállapításra juthatunk, hogy ugyan a francia közigazgatásban az átlagos lélekszám miatt a fenti értelemben vett járás

⁴⁶ Bottlik Zsolt: *A regionális gazdasági különbségek etnikai hátteréről – Bulgária példáján*. In.: Jakobi Ákos, et. al. (Szerk.): *Regionális értékelés és kvantitatív analízisek*. 2. Budapest, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék, 2004. 7-40. o.

Deák István: Regionális reformok a decentralizáció érdekében Lengyelországban, Szlovákiában és Bulgáriában. In: *A Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására közleményei*, (2)2-3. 292-299. o

⁴⁷ Balogh Zoltán: *Az új regionalizmus svéd modelljeinek alkalmazhatósága Magyarországon*. Egyetemi doktori disszertáció. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2008. 23-43.o.

⁴⁸ Motte, C., Séguy, I. - Théré, C.: *Communes d'hier, communes d'aujourd'hui: les communes de la France métropolitaine, 1801-2001: dictionnaire d'histoire administrative*. Paris, Institut National D' Études Démographiques, 2003. 5-6. o.

Brunet, R.: Nouveaux cantons en France: jeux de noms. *LEspace géographique*, 44(1), 73-80. o <https://doi.org/10.3917/eg.441.0073>

nincs, ám ennek ellenére az államigazgatási funkciót betöltő kerületek tekinthetők egyfajta „nagyjárasnak”.

5. Európai országok járások nélkül

5.1. Horvátország⁴⁹

A horvát közigazgatásban háromszintű területi beosztást alkalmaznak: megyékből (*županija*), városokból (*grad*) és községekből (*općina*) áll az ország. A megyék közül egy „kakukktójás” van, Zágráb, amely megyei jogú város. Kettős szerepkörrel rendelkeznek, ugyanis egyrészt az állam adminisztratív központjai, másrészt területi önkormányzatok.⁵⁰ Az oka annak, hogy ezek a közigazgatási egységek nem tekinthetők járasoknak, az a kb. 215 000 fős átlagos lélekszámuk. A magyar rendszerhez hasonlóan a horvát helyi önkormányzatok is ellátják a saját, illetve a fölsőbb szintről átadott feladatokat, és ez a városokra és a községekre is egyaránt vonatkozik.

Konklúzióként annyit érdemes kiemelni, hogy azért nem beszélhetünk a fogalmaink szerinti járasokról ezen állam tekintetében, mert a zsupánságok túl nagyok, a községek (LAU 2) pedig túl kicsik ahhoz, hogy járasnak nevezhessük őket.

5.2. Olaszország⁵¹

Területi közigazgatása három egységből tevődik össze: település/község (kb. 8000), provincia (kb.110), régió (kb.20). A provinciák erős történelmi hagyományokkal rendelkeznek, és a mai napig komoly szerepet töltenek be a községek segítségével, a szolgáltatások koordinációjában és a területi tervezésben stb. Önkormányzati autonómiájukat már az 1947-es alkotmány biztosította.⁵² A provincia az önkormányzatosság⁵³ és az államigazgatás szintje egyaránt.

Járási szintet itt sem találunk, mivel a provinciák ahhoz túl nagyok (átlagméret 500 000 fő), a községek pedig az önkormányzás alapegységei.

IV. Összegzés

Zárógondolatként rögzítendő, hogy a fenti országok járási modelljei meglehetősen jelentős eltéréseket mutatnak, a közigazgatás területi szintjét differenciáltan kezelik, más-más megoldásokat alkalmaznak. Ezzel összevetve a hazánkban megjelenő járási rendszer tekintetében elmondható, hogy közel 1000 éves múltra vezethető vissza,

⁴⁹ Kurnoga Živadinović, N.: Multivarijatna klasifikacija županija Hrvatske. *Zbornik ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 5(1), 1-15. o.

Ott, K. - Bronić, M.: Zaduzenost županija, gradova i općina od 2002.-2014. *Newsletter-an occasional publication of the Institute of public finance*, 17(103), 1. o. <https://doi.org/10.3326/nlh.2016.103>

⁵⁰ Lőrinczné, Bencze Edit: A közigazgatás szerkezetátalakítása a függetlenné váló Horvátországban. *Comitatus*, 2008/9-10. sz. 133-147. o.

⁵¹ Peri, G.: Socio-cultural variables and economic success: evidence from Italian provinces 1951-1991. *The BE Journal of Macroeconomics*, 4(1). 5-10. o. <https://doi.org/10.2202/1534-5998.1218>

Fabiani, S. - Pellegrini, G.: Education, infrastructure, geography and growth: an empirical analysis of the development of Italian provinces. *Banca Italia - Servizio di Studi* (No. 323), 1997.

⁵² Pálné Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. (II. kiad.). Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2001. 303.o.

⁵³ Önkormányzati közigazgatási adminisztrációval rendelkeznek.

az évszázadok során más-más formában, elnevezéssel, feladatkörrel jelent meg, de a rendeltetése mindig is egyfajta területi egység szerepének betöltése volt. Ez eleinte az igazságszolgáltatásban nyilvánult meg, de a későbbiek folyamán már az adóztatásban, közigazgatásban is. A feladatok ellátására szolgáló apparátus olykor laikusokból, máskor pedig szakképzett munkaerőből tevődött össze. A járások határainak kialakításánál is sokféle szempontot figyelhetünk meg a történelem során (pl. domborzat, vízrajz stb.), viszont az általános alapelgondolás mindenkor egy olyan területi modell létrehozása volt, amely méreteiben nagyjából az egy napi járóföldnek felel meg.